

# A politika új színtere a régió

## *Kutatási zárójelentés*

OTKA 49453. Témavezető: Pálné Kovács Ilona, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszék

### **Bevezetés**

Magyarország a rendszerváltás óta a hatalom megosztás-gyakorlás térbeli struktúráját illetően jelentős változásokon ment keresztül. A magyar történelemben először a települések váltak a helyi-önkormányzati hatalom elsődleges címzettjeivé, miközben a korábban domináns megyei hatalomgyakorlási szint szerepe jelentős mértékben visszaszorult. A megyei önkormányzatok csak jelentéktelen feladatokhoz és forrásokhoz jutottak, eszközeik és gyenge legitimitásuk okán nem tudják betölteni a térbeli integráló funkciót.

A hatalom középszintjének önkormányzati-politikai kiüresedésével párhuzamosan a központi igazgatásnak alárendelt államigazgatási szervek térhódítása indult el, a területi ügyek nagy hányada került ki a társadalmi, képviseleti ellenőrzés alól.

A kilencvenes évtized közepétől történtek kormányzati kezdeményezések a demokratikus deficit, illetve a területi koordináció zavarainak orvoslására. Módosították az önkormányzati törvényt, megerősítendő a megyei önkormányzatokat, majd sorozatosan fogadtak el közigazgatás korszerűsítési programokat, célul tűzve a burjánzó és összehangolatlan területi államigazgatási szervek integrálására, kevés sikerrel.

A hatalmi mezőben újabb szereplők jelentek meg, különböző testületi, kollektív döntéshozó és konzultatív szervek, amelyek a képviseleti és az államigazgatási karaktertől eltérő, köztes, „korporatív” formákba szerveződtek, arra törekedve, hogy autonómia biztosítása nélkül „társadalmassítsák” a működést. Különösen fontos lépés volt a területfejlesztési tanácsok létrehozása, amelyek az uniós szabályozást követő partnerség jegyében jelentős forrásokat és hatalmat birtokolnak, összehasonlítva az eszköztelen megyei önkormányzatokkal.

Az Európai Unió Strukturális Alapjaiból remélt regionális támogatások érdekében kiépítendő irányítási rendszer egyik földrajzi kerete az un. NUTS rendszer. A tradicionális megyékkel szembeni politikai averziók látszólag támogatást kaptak az uniós elvárás rendszertől, miszerint a megyéknél nagyobb NUTS2 régiók jogosultak a támogatásokra. E földrajzi egységekben történik a fejlesztési programok kidolgozása, a támogatható régiók kijelölése.

A középszintű kormányzás megerősítésének, egyáltalán konszolidálásának szükségességének és az uniós regionális politikához való alkalmazkodás feladata együttesen vezetett a 2002-es kormányprogram megfogalmazásához, amelyben határozott célként jelent meg a választott önkormányzati régiók létrehozása, mégpedig már 2006-tól. A program tükrében az évtizedes dilemma megoldódni látszott, miszerint a megyéket felváltják a választott régiók, amelyek egyszerre fogják demokratizálni a középszintű hatalomgyakorlást, decentralizálni az erősen centralizált magyar államot, és egyben hatékony menedzsmentet is nyújtani a strukturális alapok fogadása számára.

A program sikeres végrehajtása azonban elmaradt, annak ellenére, hogy a kormány külön programot szervezett a közigazgatási reform szakmai előkészítésére, lebonyolítására Ágh Attila vezetésével (Kádár, 2008). A 2006-ban megalakult új kormány újra belevágott a regionális reformba, komplex törvénycsomagot terjesztett az újonnan megválasztott parlament elé, a kezdeményezést azonban az ellenzék nem támogatta. Csak fél sikernek tekinthető az államigazgatás regionalizálása 2006 végén az un. saláta törvénnyel, amelynek mérlegét korai lenne megvonni.

Mára tán kijelenthető, hogy a 2002-ban, majd 2006-ban újra meghirdetett regionalizálási program túl optimista volt. Nem pusztán a parlamenti támogatás hiányzik ugyanis a nagyléptékű, politikai jellegű reformhoz, hanem a racionális, adatokkal, számításokkal alátámasztott szakmai érvrendszer is. Az uniós csatlakozás, a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés eddig sokat hangoztatott szempontjai sem elég meggyőzőek többé. Sokak számára csalódást jelentett, hogy az uniós támogatások menedzselése erősen centralizáltan történik. A regionalizálás külső, adaptációs érvrendszere már nem használható hitelesen. Ez nem jelenti azt, hogy nincs szükség a középszint megerősítésére, „csupán” azt, hogy a területi reformot saját szükségleteinkre, saját mérlegelésünkre kell alapoznunk.

Az európai kontinensen lezajló regionális átalakulás két markáns modellje az un. top down és bottom up regionalizáció volt, attól függően, hogy a regionális hatalmi szerkezetek létrehozását a helyi társadalom, politika, és gazdaság szereplői, szövetségei irányították, kezdeményezték-e, vagy inkább a központi kormányzatok irányították a közigazgatási racionalizáció vagy modernizáció jegyében (Pálné, 2005).

Különösen érdekesek a kelet-közép-európai rendszerváltó országok regionális közigazgatási reformjai, igazolva a „modernizációs” és a „társadalmi” regionalizálás közötti jelentős különbségeket (Surazska et al, 1997, Pickvance, 1997, Hughes et al, 2004, Emilewicz–Wolek, 2002), melyek nyomán a reformok vagy sikertelenek, vagy nem vezetnek tényleges decentralizációhoz.

A regionális reformok sikere nagymértékben függ a választott modelltől, a végrehajtás jó előkészítettségétől, s attól, hogy az érintettek, a helyi társadalom és helyi elit mennyiben akadályozza, vagy éppen segíti a változások előre haladását.

A területi közigazgatás reformja Magyarországon sem kerülhet le hosszabb távon a napirendről, ezért is fontos az, hogy ismerjük a központi és helyi döntéshozási szintek közötti térben zajló politikai folyamatokat. Kérdés az, hogy a regionalizálás célja mennyire reális, mennyire épül helyi/regionális támogatásra. Kutatásunk lényegében e kérdések megválaszolására indult 2005-ben.

### **A kutatási keretek, kérdések**

A tervezett kutatás célja az volt, hogy megvizsgálja, vajon a regionális hatalomgyakorlás keretül kijelölt NUTS 2 régiók belső kohéziója, a szereplők kooperatív készségei, az intézményrendszer, s a regionális identitás támogatják-e a felülről indított modernizációs kezdeményezést.

A kutatás egy NUTS 2 régióban, a Dél-Dunántúlon, törekedett a regionalizálódás és regionalizálás folyamatait nyomon követni. Azért esett a választás erre a régióra, mert itt indultak el talán a legkorábban a regionális együttműködésre irányuló kezdeményezések, illetve a térségben, a korábbi időszakban is folytak a témához kapcsolódó kutatások.

A kutatás résztvevői vállalkoztak

- a közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer regionális összefonódásának, kiépültségének elemzésére (Schmidt Andrea),
- az államigazgatásban lezajlott regionalizáció értékelésére (Vadál Ildikó),
- a területfejlesztési intézményrendszer szerepének bemutatására (Hahn Hajnalka),
- a régió uniós kapcsolatainak elemzésére (Tuka Ágnes),
- a régió társadalmi, politikai, közjogi szereplői közötti horizontális, formalizált és informális kapcsolódások feltérképezésére (Pálné Kovács Ilona),
- a civil társadalom regionális szerveződéseinek azonosítására (Glieb Viktor),
- a régióról kialakult érzelmek és ismeretek (identitás) felmérésére a politikai elit körében (Kákai László).
- a regionális nyilvánosság működésének, intézményeinek elemzésére (média, regionális szintű intézmények működési sajátosságai, beágyazottsága) (Kern Tamás-Koller Inez).

- a régió elitje véleményének megismerésére a tervezett regionális reformról, a régió határaitól és székhelyéről (Kákai László).

A kutatások alapján választ kívántunk kapni arra, hogy

- mennyire vált jellemzővé a politikai, közjogi, szolgáltatási intézményrendszerben a regionális együttműködés, illetve lépték,
- mennyire elfogadott a közvélemény és az elit körében a régió,
- s fentiek alapján milyen fogadtatásra számíthat a regionális reform.

Mint említettük, az empirikus kutatás terepe a Dél-dunántúli régió volt, amely kiváló terepnek bizonyult a kutatásunk lefolytatásához:

- Olyan régióról van szó, ahol a regionális együttműködésnek nem csak a központi kormányzat által kezdeményezett, hanem kifejezetten helyi gyökerei is vannak. (Már a kilencvenes évek elején létrejött egy fejlesztési alapítvány, elsőként fogadva el regionális fejlesztési koncepciót, s itt indult 2005-ben egy minta régió program is a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok részvételével.)
- A Dél-Dunántúl, mint erősen leszakadó, kedvezményezett régió, különösen érdekelt a regionális fejlesztéspolitikai kihívásokhoz való alkalmazkodásban, az uniós források hatékony felhasználásában, sikeres regionális projektekből, feltételezhető volt tehát, hogy könnyen mozgósíthatóak a szereplők regionális célok érdekében.
- Ugyanakkor ebben a régióban sem mutatható ki erős regionális identitás, éles konfliktusok feszülnek a régiót alkotó városok, megyék között. Kérdés, hogy a regionális szintű „politizálás”, a regionális politikai hálózat képes-e ezeket, az akadályokat elhárítani?

## **Az empirikus kutatás tapasztalatainak összefoglalása<sup>1</sup>**

### *A közszolgáltatások regionális hálózatai*

A közszolgáltatások regionális szerveződését azért vizsgáltuk különböző területeken (energia, pénzügyi szolgáltatások, közlekedés, kommunális szolgáltatások, egészségügy, szociális szolgáltatások, oktatás, K+F szolgáltatások), hogy értékelhessük, vajon a közigazgatásban, fejlesztéspolitikában lezajlott regionalizálási törekvések mennyire építkezhetnek ezen a területen regionális bázisra.

---

<sup>1</sup> A kutatás eredményeit jelen zárótanulmány erősen szintetizálva mutatja be. A kutatásban résztvevők már elkészítették a kutatás részletes eredményeit bemutató kötetet, amelynek kiadási költségeire pályáztunk az OTKA-hoz, s támogatás esetén a Századvég Kiadó jelenteti meg a könyvet.

Kutatásainkból kiderült, hogy a közszolgáltatások regionális összefonódásának lehetőségei többféle módon meghatározottak. Fellelhetőek tradicionális gyökerek különösen kulturális, oktatási téren a regionális együttműködésben. Kiderült az is például a közlekedésben, hogy nem lehet szigorúan statisztikai régiók határaiban gondolkodni (pl. Sármelléki repülőtér hasznosíthatósága, Baja, mint logisztikai központ), másrészt, hogy az optimális működéshez a belső kohézió mellett, külső pénzügyi, szabályozási, érdekeltségi támogatás is szükséges – amint ezt a közösen írt pályázatok, s megvalósuló projektek is alátámasztják. A kizárólag a piac logikája szerint működő szektorokban (például az energia és pénzügyi szektorban) ugyanakkor, a belső üzemszervezési szempontok sokkal erősebben dominálnak a statisztikai régiók határaihoz való igazodáshoz képest, s jellemzően már nem tapasztalható alkalmazkodás a regionális keretekhez. A régió határai tehát viszonylag flexibilisen értelmezendők, a vizsgált szektorban, nem mutatnak földrajzilag egységes képet, s ennyiben nem is jelentenek megfeleltetési kényszert a közigazgatás rendszere számára.

### **Az államigazgatási regionalizáció empirikus tapasztalatai a Dél-Dunántúlon**

Mint tudjuk, a kormányzat 2006 végén átfogó reformot hajtott végre a területi államigazgatásban, mintegy igazolva a regionalizmus iránti elkötelezettségét, ha már az önkormányzati reform kudarcot vallott.

A kutatás az államigazgatási regionalizációval párhuzamosan zajlott, ezért érthetően csak részben voltunk képesek a következményeket feltárni, ugyanakkor az időzítés abból a szempontból szerencsés volt, hogy közvetlenül be lehetett látni a reform folyamatába. Mint közismert, a regionális illetékességi területek kialakítására 2007. január 1-jével került sor. Valójában ez a folyamat hónapokig elhúzódott. A belső szervezeti rendszer kiépítése, az új működési rend megteremtése, a korábban önálló szervek egységes joggyakorlatának kialakítása természetesen több hónapot igénybe vevő folyamat, amely sok esetben még ma is tart. Ezért a kezdeti tapasztalatok alapján abban a kérdésben, hogy a regionális illetékességi területen való működés előrelépést jelent-e a területi államigazgatásban, vagy a korábban túlnyomórészt jellemző megyei struktúrához képest visszalépésként értékelhető, megalapozottan nehéz lenne állást foglalni.

Az eddigi tapasztalatok és benyomások feltérképezése azonban semmiképpen sem tanulságok nélküli. A korszerűsítési folyamat körülményeiből és következményeiből arra is választ kaphatunk, hogy a területi államigazgatási szervek regionális átszervezésének van-e valós régióteremtő hatása, vagy a „táblák átírásán” kívül vajmi kevés hatása érzékelhető.

Felmérést végeztünk a Dél-dunántúli régióban működő területi államigazgatási szervek körében arról, hogy az érintettek miként vélekednek a reformról. Az empirikus vizsgálat a régió valamennyi dekoncentrált szervére kiterjedt (kivételt csak a rendészeti és a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó államigazgatási szervek képeztek). A megkérdezés kérdőívek révén történt.

A vizsgálat során sor került mind a „nyertesek”, mind a „vesztesek” megkeresésére, tehát a megkérdezettek között ott vannak a vezetői pozíciót elvesztő korábbi megyei vezetők is, illetve az új regionális vezetők. Mellettük a regionális átalakítást elkerülő dekoncentrált szervek vezetőit is felkerestük, sőt: külön kérdőív készült azon szervek számára, amelyek korábban már regionális illetékességgel is működtek.

Kutatásaink tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a reform inkább formális változásként értékelhető, mert a létrejövő új-régi szervezetek általában a jogelőd szervek feladatait látják el, igen kevés eltéréssel. A feladatok vonatkozásában tehát nem történt változás. Szervezetileg pedig általában annyi, hogy dekoncentrált szervtípusonként az egyik megyei szervet régióközponttá jelölték ki, a többi megyei szerv pedig kirendeltségként működik tovább.

A területi államigazgatási rendszerünk szervezeti átalakítása nem járt együtt az ellátandó feladatok felülvizsgálatával. A regionalizációnak tehát eddig jellemzően nem volt decentralizációs/dekoncentrációs hatása. A változás iránya éppen ezzel ellentétes, a jogosítványok megyei szintről kerültek a régiókhoz.

A regionalizációt az ügyfelek oldaláról vizsgálva, talán még kedvezőtlenebb a kép. Ha az ügyfélnek az ügye elintézése, az utazások miatt, időigényesebb és költségesebb, nem fogja a közigazgatást korszerűbbnek találni. Ugyanígy vélekedik, ha a különböző illetékességi területek miatt az őt szolgáló/kiszolgáló közigazgatás áttekinthetetlenné válik számára. Ha különböző szervek, különböző szinten, különböző illetékességgel intézik a polgárok ügyeit, esetleg eltérő másodfokú illetékességgel fűszerezve (Virágh, 2003), az ügyintézés követhetetlenné, a szolgáltató közigazgatás pedig illúzióvá válik. A körzetközpontok szétszórása vélhetően ezzel járt.

A közigazgatás költségei jelenleg – legalábbis rövidtávon – talán csökkentek, a létszámleépítések és a vezetői szintek számának csökkenése miatt. A létszámleépítések mellett azonban az ellátandó feladatok mennyisége nem csökkent. Az elkövetkező idő ad majd választ arra, hogy ez az ügyintézés minőségére és gyorsaságára milyen hatással lesz.

Kiemelést érdemel, hogy a legtöbb esetben a regionális szervek mellett megmaradtak a kirendeltségek – megyei vagy kistérségi illetékességi területtel. Ez azt mutatja, hogy a hatósági feladatok ellátása, az ügyfelekkel való kapcsolattartás, a földrajzi távolságok, a

közlekedési viszonyok, az információs rendszer kiépítettsége, a hatékony feladatellátás ma még a regionálisnál kisebb működési területeket igényel. A megyei szintet meghaladó koncentráció ez idő szerint a magyar közigazgatásban még nem működőképes (Bércesi, 2007).

A területi államigazgatási szervek illetékességi területének regionális átszervezése önmagában nem teremtett valós régiókat a magyar közigazgatásban. A mesterségesen megrajzolt régiók – ami a legtöbb esetben pusztán a megyék „összetolását” (Szabó, 2007) jelentette – nem váltak automatikusan valódi régiókká.

Valamennyi megkeresett államigazgatási szerv vezetője – mind a regionális, mind a megyei illetékességi területen működők – úgy nyilatkoztak, hogy vannak a felettes szerveknél olyan hatáskörök, amelyek gyakorlása hozzájuk telepíthető lenne, amelyek ellátása, ráadásul pluszforrást sem igényelne.

A területi államigazgatási szervek illetékességi területe regionális szintre emelésének (korábban megyei szinten működő államigazgatási szervek összevonásának) önmagában nincs régióteremtő ereje. Az államigazgatásban valós regionális szint kialakítását az érintett szervezetek – és ezzel szoros összefüggésben a felettes központi szervek – feladat- és hatáskörének felülvizsgálata eredményezhette volna. Az is kétséges, hogy az államigazgatás regionalizálása, még következetesebb koncepció esetén is, képes lenne a valóságos hatalmi szintéreként működő régió megteremtésére, vagy annak előkészítésére.

### **A civil szektor regionális/ megyei hálózatosodásának jelei a Dél-Dunántúlon**

A Dél-Dunántúlon – hasonlóan Magyarország egyéb régióihoz – nehézkesen indult a civil szervezetek hálózatosodása. Jelenleg is komoly kommunikációs hiányosságokkal küzd a rendszer annak ellenére, hogy számos kezdeményezés történt együttműködések kialakítására. A régióban rendszerint a környezetvédők álltak a kezdeményezések élére, aktívan igyekeztek összefogni az egyéb területeken tevékenykedő szervezetekkel. Több, felülről kezdeményezett szervezet megalakulása ellenére 2004-ig nem létezett olyan civil szerveződés, amely regionális szinten fogta volna össze a civil kezdeményezéseket.

A területi együttműködés jellemző színtere a megye volt, s kutatásunk mind a három megyei közgyűlés mellett talált a civil együttműködési fórumot.

2004-et követően a hálózatok kialakulása, az addig is meglévő, informális együttműködések hivatalos keretbe foglalása, új értelmet és új lendületet kapott. Az állampolgári tudat és a civilek társadalmi beágyazódása elért egy olyan szintet – a gazdasági és egyéb szektorokhoz

hasonlóan –, amikor a civil szervezetek már felismerték, hogy nem egymás vetélytársaiként, hanem egymással összefogva kell fellépniük. Másrészt a 2004 után megnyíló, hatalmas volumenű lehívható uniós források nagyon fontos motivációt jelentettek a civil együttműködéseknek, bár ki is élezték a nagy, tökeerős civil szervezetek közötti versenyt, bár a régió civil szervezeteinek többsége inkább kisebb támogatásokból próbált meg előrébb jutni. A Dél-dunántúli Regionális Civil Egyeztető Fórum 2004 végétől folyamatosan működik. A CEF-ben kezdetben is az ismertséggel, karakteres vezetővel rendelkező szervezetek vitték az ügyeket, újonnan alakult civil szervezet nem is jelentkezett. 2006 nyara előtt a régió kistérségi, megyei és regionális szintjein működő CEF-ek között nagyon gyenge volt a kapcsolat, a 24 kistérségi CEF közül mindössze megyénként egy-kettőről volt információ. A fórum alapvetően Pécs központú, az üléseket is szinte kizárólag a baranyai megyeszékhelyen tartják. A CEF eddigi tevékenysége – noha professzionalizálódik, s például a ROP-hoz készült stratégiai környezetvizsgálat társadalmi véleményezése kapcsán már sikerült a kistérségi szintet is bevonni –, mégsem tudott a regionális tanács tevékenységébe és döntéseibe szervesen beépülni. Ez a körülmény jórészt a tanács működési sajátosságaival, magyarázható, és azzal is, hogy a civil szervezetek regionális megszerveződése még a kezdeteknél tart, legalább is összevetve a helyi aktivitásuktól. Ez a tény arra is felhívja a figyelmet, hogy a civil társadalomnak is meg kell tanulni érdekeit regionális keretbe integrálni.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy az EU-s és egyéb nemzetközi pályázati rendszerek bottom-up folyamatokat is elindítottak, melyek során a régióban tevékenykedő civil szervezetek – főképpen ágazati alapon és az önkormányzatokkal, állami szervezetekkel összefogva – újfajta, az addigiaknál formalizáltabb együttműködést alakítottak ki. Ezen együttműködések többsége a 2-5 tagú pályázati konzorciumoktól az 50-100 tagú hálózatokig terjed és többségük már regionális, vagy akár országos és határokon túlnyúló térben gondolkodik.

A civil egyeztető fórumok megalakulása segítette a civil integrációs folyamatot, a partnerség elvének érvényesítését, mélyítését, a döntéshozatali eljárás egyeztetéseinek hatékonyabbá tételét. A rendszer – a kezdeti problémák ellenére – fokozatosan fejlődik, de amennyiben a mechanizmusban részt vevő civilek különböző okok miatt nem képesek „felnőni” a feladathoz, nem képesek kialakítani a megfelelő szakértői háttérrel, javaslataikat pedig a döntéshozók nem veszik komolyan, és nem építik be a programokba, a fórumok, tanácsok és kerekasztalok működése a civilek többségének számára értelmét veszti.



## **A regionális fejlesztési tanács, mint a regionális döntéshozás felértékelődő fóruma**

E kutatási elem arra feltételezésre épült, hogy a regionális szintű politizálás, az érdemi döntéshozás legfontosabb szervezeti kerete a fejlesztési tanács, ezért az ottani döntési folyamatok jól jelzik majd a regionális integráció irányát, a regionális elit gondolkodásmódját. Kutatásaink alapjául elsősorban a tanács üléseinek jegyzőkönyvei, dokumentumai továbbá interjúk szolgáltak 2004. május elsejétől 2007 decemberéig.

A kutatást megelőzte a vonatkozó jogi szabályozás elemzése, ami jól mutatja a vizsgált időszak nagyon sajátos szerepét a regionalizációban. Miközben éppen az uniós csatlakozástól vártuk a régióépítés felgyorsulását, a valóságban azt tapasztalhattuk már a jogi szabályozás tükrében is, hogy a kormányzat a tényleges kompetenciát, döntéseket magának tartotta fenn az uniós források felhasználásában. A tanács tényleges döntési jogosítványai a törvény 2004-es módosítása nyomán, igen csekélyek, többnyire kezdeményez, javaslatot tesz, véleményez, koordinál. Döntési jogköre az elenyésző mennyiségű nemzeti szintű decentralizált források elosztásán túl, a személyzeti és szervezeti ügyekre korlátozódik.

A tanács összetétele szintén átalakuláson ment keresztül a törvényi módosítások kapcsán. A minisztériumi delegáltak száma közel azonos maradt, míg a helyi képviselők száma csökkent. A helyi érdekek képviseletének szerkezetében is változás történt: kikerültek a gazdasági kamarák (már 1999-ben), s a területfejlesztési önkormányzati társulások korábbi nagyobb számú képviselőit a megyei jogú városok polgármesterei, és a Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke váltotta fel.

A tanács tagságát három szempont alapján vettük górcső alá. Egyrészt a törvényi szabályozás értelmében milyen pozíciót uralnak, másrészt milyen a pártpolitikai, harmadrészt pedig milyen a földrajzi kötődésük.

Miközben a tagság körében a törvénymódosítás és a választások nyomán változások voltak, kifejezetten érzékelhető a delegálási gyakorlatban, hogy sokkal inkább a régió belüli területi arányosság, semmint a szakmai, vagy ágazati szempontok dominálnak, természetesen a pártlojalitás mellett. A területbe való delegálás során alapvető politikai törekvés a kormánypárti fölény biztosítása, ehhez képest a „helyiek” és a kormányzat ellentéte kevésbé hangsúlyozódik, ha érzékelhető is.

A tanács működését elemezve a politikailag releváns, a régióépítés szempontjából fontosnak tartott területekre összpontosítottunk. A szereplők közötti konfliktusokat vizsgálva, egyrészt

a helyi/régió/kormányzati, másrészt a régió belüli – megye, megyeszékhely, kistérség -, harmadrészt pártpolitikai vitákat sikerült azonosítani.

A viták tematikáját elemezve azt tapasztaltuk, hogy a tagok gondolkodásában, tevékenységében nagyon erősen jelen van a lokális kötődés, s még a megyei is sokkal inkább, mint a regionális. Ezek a konfliktusok aztán különböző mezben, érvelésben jelennek meg, de összességében akadályozzák a régió valóban átfogó, közös problémáinak az egységes támogatását. A régió megerősödése a területfejlesztési intézményrendszeren belül gyakran csak a politikai játékteret növelte. A tanács tagjai jellemzően politikusok, vitáik kiindulópontjának egyik alapköve a pártpolitikai elkötelezettség. A tanácson rendre visszatérő téma például a centralizáció és a regionális decentralizáció kérdésköre, amelyben az ellenzéki (jórészt megyei elnökök és polgármesterek) elégedetlenek, míg a kormánypárti helyi politikusok kénytelen a kormányálláspontokat támogatni.

Az esettanulmányi szinten vizsgált konfliktusok jellemzően személyi döntésekhez kötődtek, illetve a kormányzat centralizáló gyakorlatát támadták, s mindkét területen a tagok véleményét és szavazását a kormányhoz való pártpolitikai viszony determinálta. A tanácson belüli konfliktusok ugyancsak tisztán érvényesülő törésvonala a megyék, de még inkább a nagyvárosok közötti rivalizálás, amit különösen az uniós projektek kapcsán vált igazán élessé, például Pécs Európa Kulturális Fővárosa címéhez, vagy a pólus programokhoz kapcsolódóan. A tanács elmúlt négyévi működése még egy trendet tükröz vissza, az uniós csatlakozás nyomán önállósága, mozgástere inkább csökkent, a centralizált uniós támogatási menedzsment miatt, miközben a nemzeti forráselosztásban kompetenciája növekedett. Miután azonban a strukturális alapok felhasználása lényegében lekötötte a nemzeti fejlesztési forrásokat, a forrásdecentralizáció csak jogi értelemben zajlott le. A regionális szint inkább kiüresedően van, még ha a tanács aktivitásán ez egyelőre nem is látszik.

### **Az elit regionális identitása**

Miután kutatásunk egyik fontos szemléleti eleme éppen az volt, hogy vizsgáljuk a régióépítés helyi támogatását, ezért empirikus kutatásunk egyik blokkjaként kérdeztünk rá a régióhoz való kötődésre. A kutatás során három megyében – Baranya, Somogy, Tolna –, összesen 200 kérdőíves interjút készítettünk. A minta megyére és tevékenységi szakterületre reprezentatíván jelenítette meg a három megye különböző intézményi szektoraiban tevékenykedő vezetőit. A kutatás során nyolc szakterületet különböztettünk meg: külön kezeltük a civil szervezetek vezetőit, a felsőoktatási vezetőket, a jelentős gazdasági

szervezetek vezetőit, a média vezetőit, az országos szinten tevékenykedő politikusokat, a területfejlesztés területén dolgozókat, az államigazgatási szervek vezetőit és az önkormányzati politikusokat.

A minta belső megoszlását vizsgálva egy nagyon érdekes kör rajzolható meg. A mintába került alanyok 74 százaléka férfi, ami azt jelenti, hogy az erősebb nem, lényegesen felülreprezentált a régió különböző területeken dolgozó vezetőinek körében, ami nem okozott meglepetést. Az elit jelleget lényegében két mutató tükrözi: egyrészt az iskolai végzettség, másrészt a foglalkozás. Ha az első ismérvet nézzük, akkor megállapítható, hogy a mintába került személyek 93 százalékának felsőfokú végzettsége van (22 százalékuk főiskolai, 55 százalékuk egyetemi diplomával, 16 százalékuk pedig tudományos fokozattal bír).

A megkérdezettek 36 százaléka legmagasabb iskolai végzettségét abban a megyében szerezte, ahol született, 17 százalékuk más megyében, de még a régió belül, és közel azonos (23-23 százalékban) arányban szerepel a más régióban, illetve Budapesten. Ez a minta visszatükrözi, hogy a régió jelentős felsőoktatási bázissal rendelkezik ugyan, de az ország korábban erősen koncentrált felsőoktatási kapacitásai miatt, értelmisége mégis jelentős arányban a régió kívülről tanult.

A második ismérvet vizsgálva elmondható, hogy döntő többségük alkalmazotti kategóriába tartozik, ami a vizsgált intézményi kör alapján természetese. A megkérdezettek 58 százalékban felsővezetők, 18 százalékban pedig középvezetők beosztásban végzik munkájukat (ez azzal magyarázható, hogy a megkérdezetteknek esetenként az intézményükről kellett nyilatkozniuk).

A megye évszázadokra visszanyúló tradíciókkal, területi identitással, közjogi tartalommal rendelkező közigazgatási egység. Mára azonban már nem a legfontosabb döntéshozó és irányító színtere a térségi politikának, hanem mellérendelt partnere a települési önkormányzatoknak. Mindezek a változások együttesen eredményezték a megyei önkormányzatoknál tapasztalható nagyfokú identitásválságot, amelyet már korábbi kutatásaink is igazoltak (Kákai, 2000, 183).

Ennek ellenére a jelenlegi felmérés során megkérdezettek döntő többsége jelentős mértékben kötődik saját megyéjéhez, annak ellenére, hogy mint láttuk, maguk a megyei önkormányzatok már régóta nem képesek a megyei identitást jelentős mértékben táplálni. Ellenérzésekről csupán elenyésző hányaduk nyilatkozott. A lakóhelyhez való pozitív viszonyt a posztmaterális dimenzióhoz tartozó tényezők befolyásolják a leginkább. E tényezőknek az értéke természetesen már csak azért is nagyobb, hiszen a régió gazdasági, infrastrukturális adottságai jelenleg nem mondhatóak kedvezőnek.

Amikor arra kérdeztünk rá, hogy melyek a régió legfontosabb városai, akkor differenciált kép tárult elénk. Míg a gazdasági erőviszonyok tekintetében teljes az összhang a három megyében, elfogadva a városok gazdasági bázisra épülő rangsorát, addig a közigazgatási erőviszonyokban ez az egyetértés nem jött létre. Ennek háttérében az állhat, hogy míg a gazdasági teljesítmény pontosan mérhető, nehezen vitatható mutató, addig a közigazgatási pozíció már kevésbé „benchmarkolható” tulajdonság, vagyis mindenki számára az tűnik belőle fontosabbnak, amelyekkel kapcsolatba kerül. Ez a tünet jól mutatja a regionális integráció egyik legfontosabb hiánytünetét, vagyis, hogy még nem jött létre a hatékony, mindenkit érintő egységes regionális igazgatási struktúra, illetve, hogy a regionális politikai térben a városok között még erős konkurencia harc van, mint ezt az államigazgatási reform terén is konstatálhattuk.

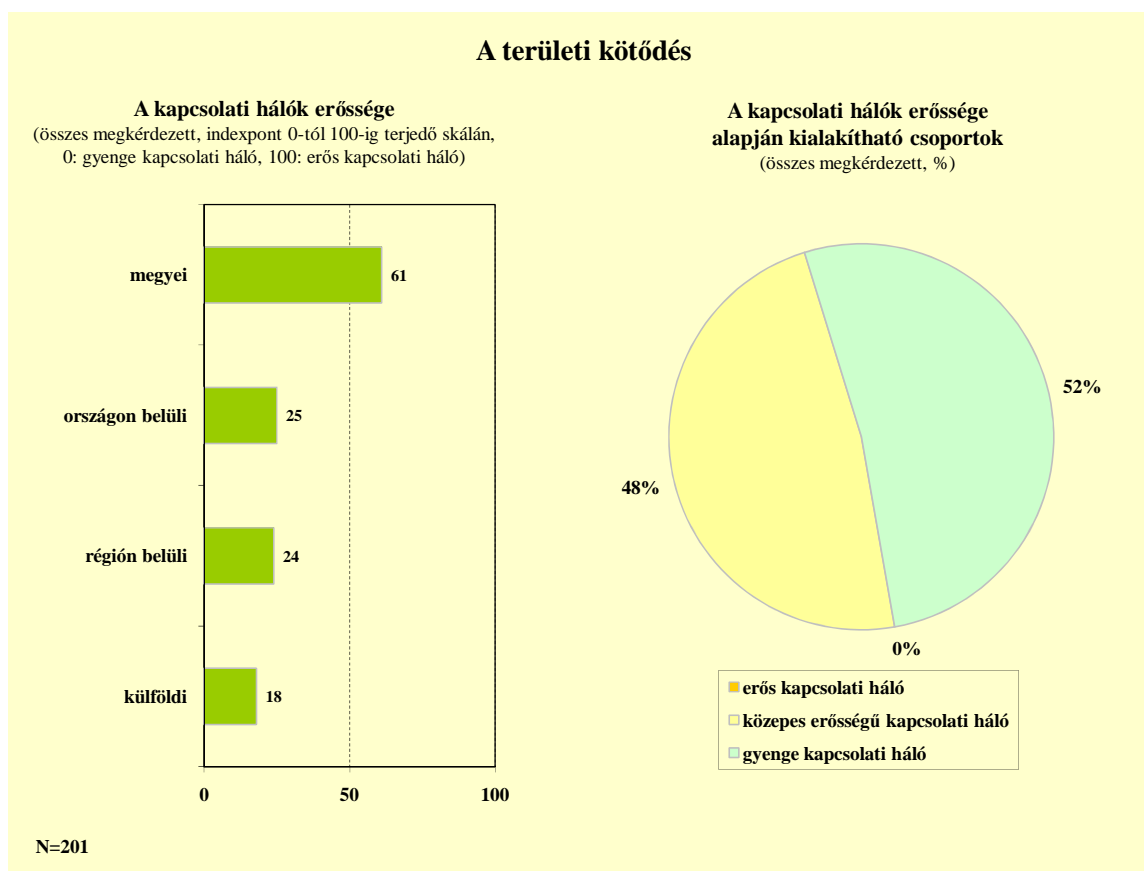
A közigazgatási szerepek esetében tapasztalható véleménykülönbség azonban nem jelenik meg a régiós határok megítélésének esetében, azaz a többség egyetért a jelenlegi területi felosztással. Akik szerint elhibázott volt a jelenlegi határok meghúzása, azok legnagyobb arányban Zala megye kihagyását tartják problémának. Elenyésző azoknak az aránya, akik szerint nem kellett volna a regionális szintet, illetve léptéket egyáltalán bevezetni, illetve azoknak, akik szerint a természetes határokat kellett volna figyelembe venni. Ez a véleményazonosság arra utal, hogy a lassan tíz éves régióhatárok stabilizálódnak a fejlesztéspolitikában és bizonyos intézményrendszerekben. Kérdés, hogy politikai regionalizáció esetén is hasonló lenne-e az egyetértés?

A közösen megoldandó problémák esetében is létezik már valamiféle régiós tudat, ugyanis szinte kivétel nélkül tudtak olyan problémát mondani, amelyeket régiós szinten hatékonyan meg lehetne oldani. Ezek főleg olyan problémák (közlekedés, gazdasági elmaradottság, munkahelyteremtés, infrastruktúra), amelyekhez jelentős pénzügyi források szükségesek. Hozzáteesszük, hogy ezen a területen tapasztalt jártasság vélhetően az utóbbi időben lezajlott regionális tervezési tevékenységnek köszönhető, amelynek során a régió elitjének módja volt egyrészt részt venni a tervezési tárgyalásokon, másrészt egzakt ismereteket szerezni a régió fejlesztéspolitikai sajátosságairól és céljairól. Ismerve azonban e tervezés folyamatát, az is állítható, hogy a részkérdésekben, különösen az egyes fejlesztések konkrét földrajzi elhelyezésében már jelentősek a véleménykülönbségek.

A megkérdezettek perszonális hálózatait érintő rokoni, illetve baráti kapcsolatokra vonatkozó kérdések alapján lehetőség volt a négy területi szinten (megyén belül, régión belül, országon belül, külföldön) egy-egy összevont kapcsolati háló erősséget mérő index létrehozására. Az előbbi eredmények alapján várható volt, hogy a legerősebb – és az értéke alapján

egyértelműen erősnek nevezhető – kapcsolati hálót a megyei szint jelenti. A fennmaradó három mindegyike egyértelműen gyenge kapcsolati hálónak nevezhető.

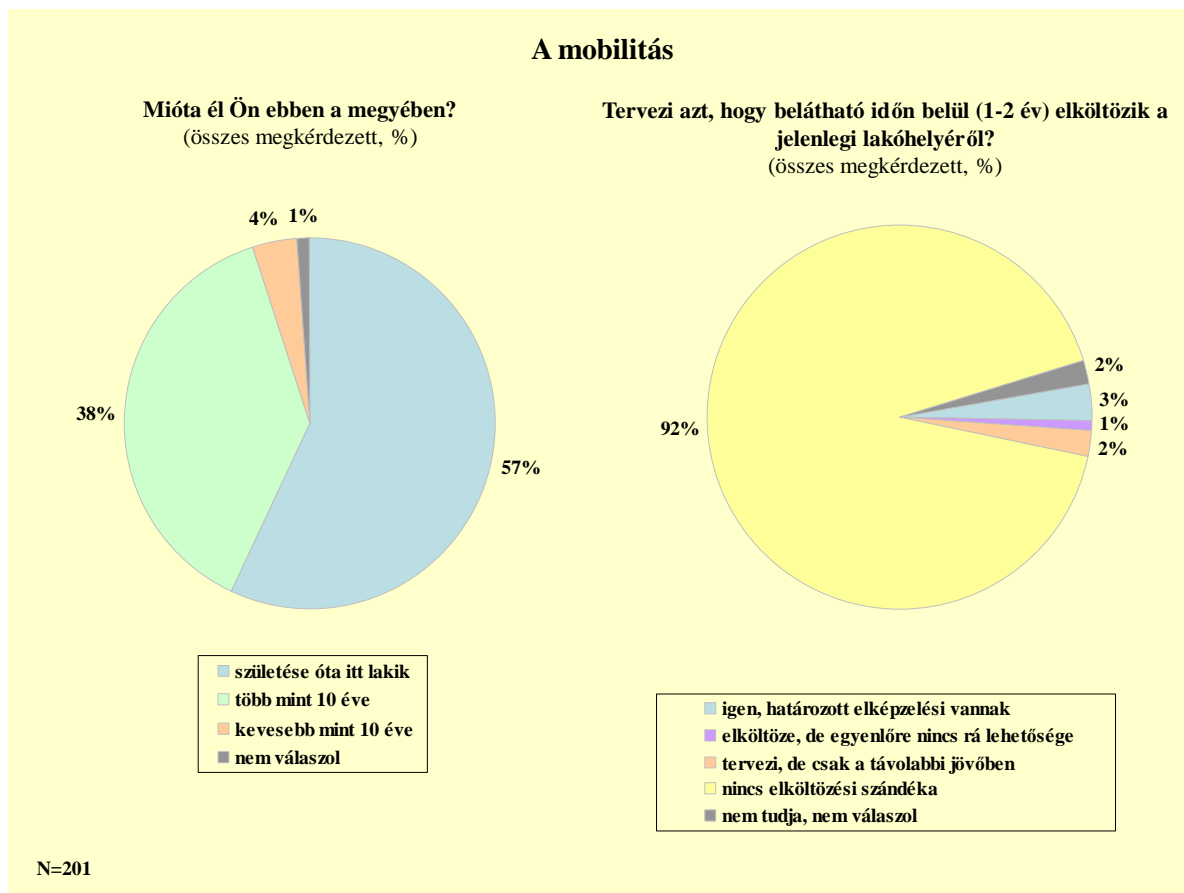
A négy területi szinten létrehozott kapcsolati hálót mérő index segítségével minden megkérdezettől meghatározható, hogy összességében milyen erősségű kapcsolati hálóval rendelkezik. Összességében megállapítható, hogy erős kapcsolati hálóval egyetlen megkérdezett sem rendelkezett, közepes kapcsolati hálóval hozzávetőleg a válaszadók fele, míg gyengével a másik fele.



A megyén kívüli hálózatok gyengesége erősen összefügg az alacsony mobilitási jellemzőkkel. A megkérdezettek többsége abban a megyében született, amelyikben jelenleg él. További egyharmaduk pedig több mint 10 éve költözött jelenlegi lakhelyére. Többségük nem is tervezi, hogy az elkövetkező években elköltözzön lakóhelyéről. Az elköltözést tervezők leginkább a gazdasági kilátások, illetve a munkahelyük miatt hagynák el azt a megyét, ahol élnek.

Az „immobilitást” jól mutatja az is, hogy a megkérdezettek születési és lakóhelye között milyen korreláció mutatható ki. A teljes mintát figyelembe véve megállapítható, hogy a megkérdezettek 62 százalékának a születési helye és a lakóhelye ugyanott található.

Megyéenként nézve a legerősebb együttmozgást Baranya megye esetében találtunk, ahol a megkérdezettek 92 százaléka jelenleg is ott lakik, ahol született. Ugyan ez Tolna megyében 84, Somogy megyében pedig „csak” 69 százalék.



A kutatás visszaigazolta azt, hogy bár a megyei identitás rendkívül gyenge közjogi és szociológiai bázissal rendelkezik még mindig az identitás talán egyetlen, valamelyest kimutatható dimenzióját/keretét jelenti. A megye, mint földrajzi lépték fennmaradása nem a jelenlegi megye-politikának köszönhető, hanem annak, hogy az állam, társadalom, sőt a gazdaság, különösen a szolgáltató intézmények jelentős része még mindig megyei léptékben, megyei határok között szerveződik, illetve a régió elitjének is mindennapi mozgástere szűkebb a régiónál. A megye-tudat még érzékelhető töredéke a legkevésbé kapcsolódik a közvéleményben ahhoz a szűk, egymás között is megosztott megyei politikai-adminisztratív elithez, amelyik éppen a valóságos hálózatok hiányában már kevésbé képes a „megyei érdeket” megjeleníteni (Szabó-Kovács, 2006, 409), de tradíciók, intézmények hiányában a regionális identitás megteremtésének az esélye talán még kisebb, hiszen a megyei identitás romjain nagyon nehéz lesz regionális identitást építeni (Pálné, 2000).

### *Regionális intézményi hálózatok a Dél-Dunántúlon*

Mára már empirikus kutatások sora bizonyítja, hogy a regionális egységek hatékonyságára jelentős hatást gyakorol a lokálisan gyökerező társadalmi-politikai kultúra, dinamizmust táplálva egy helyen, hanyatlást másutt (*Deffner et al, 2003*).

A társadalmi bizalom a társadalmi tőke két megnyilvánulási formájának, a szereplők közötti cserefolyamatoknak, vagy a civil részvételi hálózatoknak az eredménye, ha úgy tetszik mellékterméke (*Paraskevopoulos et al, 2006*), amely végül is a közösségi/közhatalmi akciók hatékonyságát jelentős mértékben meghatározza. Nem közömbös tehát, hogy a régióépítés folyamatát előrevivő vagy éppen hátráltató intézményi hálózatok szereplői közötti, elsősorban felülről generált és kanalizált együttműködés milyen kapcsolati tőkére illetve bizalomra épül.

A három tőkefajta, az anyagi, a tudás, és a társadalmi (*Coleman, 1990*) mindegyike szükséges a szereplők, érdekelték céljainak eléréséhez, amelyek egymással konvertálhatóak. A társadalmi vagy kapcsolati tőke mérésére, sajátosságainak elemzésére, és még számtalan alkalmazott kutatási célra is szolgálnak a társadalmi kapcsolati hálózat elemzések (social network analysis, SNA), amelyek mára önálló tudományterületté nőttek ki magukat, még akkor is, ha az irodalom túlnyomó többsége inkább a módszertanra fókuszál (*Letenyei, 2005: 196*).

A régió a magyar társadalomtudományi (szociológiai, politológiai) szakirodalomban inkább sokat emlegetett, semmint igazán kutatott térkategória. Születtek már olyan munkák, amelyek leírják a régiók intézményesülési folyamatát (*Kaiser et al, 2007*), de úgy véljük, hogy a szereplők közötti kapcsolatok értékelésében úttörő volt a vállalkozásunk.

Szerencsénk volt abban, hogy egy 2003-ban, ebben a régióban végzett nemzetközi empirikus kutatás (ADAPT, Pálné et al, 2004), lehetőséget adott bizonyos összehasonlításra. Az akkori elemzések azt mutatták, hogy a partnerségi szervezeteknek és a választott önkormányzati szervezeteknek regionális és megyei szinten egyaránt erős integráló szerepe van a regionális politikában. Jól látszott, hogy a megye a „legsűrűbb” illetve legdiszperzebb hálózat, de a régióban a fejlesztési tanácsnak és az ügynökségnek köszönhetően ugyancsak erős belső kapcsolatok konstatalhatóak a kiválasztott szervezeti körben.

- Az ADAPT vizsgálat azt mutatta, hogy habár a non-profit szervezetek és a magán szektor része a hálózatnak, képtelenek központi szerepet játszani.
- Egészében, a hálózatnak erősen közhatalmi karaktere volt. A regionális szinten működő tanács és az ügynökség látszólagos autonómiája miatt, a központi kormányzattól államon való függőség kevésbé volt jellemző.

- A hálózat harmadik sajátossága a földrajzi/megyei kohézió, az ugyanazon megyén belüli szereplőknek erősebb kapcsolataik voltak egymással, mint más megyék szereplőivel.

A fenti eredmények arra utaltak, hogy a közjogi intézményesítésnek alapvető szerepe van a régióépítésben. A kollektív döntéshozó szervezetek, regionális érvényesülő kompetenciák birtokában képesek bizonyos szervezeti kört hálózatba felfűzni.

A 2008-ban lefolytatott elitvizsgálatban ugyancsak törekedtünk az intézményi kapcsolatok feltárására, a már említett kérdőíves kutatás segítségével. Az adatok arra utalnak, hogy összességében a helyi, megyei szervek felé irányuló általános, közvetlen kapcsolatrendszer erősebb, különösen a helyi önkormányzatok minősülnek a kapcsolatrendszerek célpontjának, nyitott szervezetnek. Hozzájuk képest az országos szervekkel való kapcsolatok ritkábbak. Ha a szektorokat, szervezeti típusokat vesszük szemügyre, akkor pedig a non-profit, civil és gazdasági szféra tűnik a legkevésbé behálózottnak. Ami feltűnő volt, hogy az országgyűlés a kapcsolatok perifériáján van, ami lényegében azt tükrözi vissza, hogy a helyi-regionális szereplők nem a törvényhozáson, hanem a kormányzati szektoron keresztül kapcsolódnak a központi szinthez. A pártok, mint szervezetek periférikus helyzetét vélhetően azzal lehet magyarázni, hogy a velük való kapcsolattartás személyeken, tisztségviselőkön, választott politikusokon keresztül zajlik, s ritkán keresik meg a pártot, mint szervezetet.

*Szektoronként összevont intézményi kapcsolatok átlagos erőssége oszloponként a csoportok körében*

Fontosság+Gyakoriság	Civil szerv.	Felsőokt. vezető	Gazd. Szerv.	Média vez.	Politikus	Területfejl.	Államig. Szerv	Önkorm. Pol.	Összes
Civil szervezet	2,63	2,31	2,32	2,59	2,92	2,80	2,16	<b>3,02</b>	2,56
Felsőoktatási vezető	<b>2,96</b>	<b>3,95</b>	2,91	2,88	<b>3,04</b>	<b>3,07</b>	2,91	<b>3,25</b>	3,13
Gazdasági szervezet	2,75	2,88	<b>2,95</b>	<b>3,08</b>	<b>3,29</b>	<b>3,16</b>	2,84	<b>3,28</b>	2,97
Média vezető	<b>3,04</b>	<b>3,03</b>	<b>2,96</b>	<b>3,31</b>	<b>3,46</b>	<b>3,32</b>	<b>3,05</b>	<b>3,44</b>	3,16
Politikai pártok	1,51	1,68	2,53	2,71	<b>3,38</b>	2,64	1,48	<b>3,03</b>	2,15
Területfejlesztés	2,74	2,46	<b>3,03</b>	<b>3,06</b>	<b>3,34</b>	<b>3,50</b>	2,37	<b>3,24</b>	2,87
Államigazgatási szerv	2,36	2,84	2,31	2,08	<b>3,32</b>	<b>2,95</b>	2,64	<b>3,05</b>	2,68
Önkormányzati politikus	<b>3,42</b>	<b>3,07</b>	<b>3,20</b>	<b>3,42</b>	<b>3,88</b>	<b>3,82</b>	<b>3,37</b>	<b>3,85</b>	<b>3,47</b>
Összes	2,67	2,78	2,77	2,89	<b>3,33</b>	3,16	2,60	<b>3,27</b>	2,87

Ha a szektoronként összevont intézményi kapcsolatok erősségét vesszük szemügyre, akkor egyértelműen az önkormányzatok, politikusok, média és a területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere a legerősebb, s a leggyengébb értékekkel a civil szektor rendelkezik.



Bonyolult feladatnak bizonyult az intézmények közötti kapcsolatok földrajzi-területi dimenzióinak elemzése. Az eredmények azt mutatták, hogy bizonyos intézmények esetében nagyon markánsan látszik, hogy jellemzően nem regionális a kapcsolatrendszere. A felsőoktatás számára érzékelhetően szűk tér a régió, de az is látható, hogy a területfejlesztési, önkormányzati szereplők központi államigazgatással való kapcsolata is markáns. A jellemzően régióon belülinek jelzett kapcsolatok elsősorban az önkormányzati és a területfejlesztési szereplőkre irányulnak. S ha leegyszerűsítve ugyan, mégis az állítható, hogy a megkérdézett intézményi szereplők kapcsolatrendszere a régióon belül inkább ritkább, mint a régióon kívül.

A kiválasztott szereplők körében kialakult személyes kapcsolatok alapján a megyei közgyűlési elnökök és az országgyűlési képviselők kerültek középponti helyzetbe. A területfejlesztési tanács elnökei és az irodavezetők csoportja viszonylag periférikus helyre került. Magyarázatra szorul az eredmény, hiszen a megyei közgyűlési elnökök egyben fejlesztési tanácselnökök is, legalább is megyei szinten. A kettős pozíciót birtoklóknak a válaszaikban el kellett különítenie a két minőséget, s ennek alapján kristályozódott ki éppen a megyei területfejlesztési szereplők jelentős kiszorulása a hatalmi hálózatokból. A megyei közgyűlési elnöki minőség még mindig sokkal szorosabb és szélesebb kapcsolatok ápolására ad lehetőséget, mint a lassan súlytalanná váló megyei fejlesztési tanácsi pozíciók.

Megfigyelhető volt, hogy a "polgármesterek" csoport a személyes kapcsolatoknál jóval közelebb kerül a területfejlesztési tanácselnökök és irodavezetők csoporthoz, mint az intézményi kapcsolatoknál, ez jól visszatükrözi a helyi polgármesterek és a forráselosztással foglalkozó fejlesztéspolitikusok közötti meglehetősen személyes és egyben patriarchális viszonyrendszert.

*Összességében* a kapcsolatrendszerek elemzése arra enged következtetni, hogy a 2003-as időszakhoz képest bizonyos elmozdulások történtek. Noha a regionális szintű területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere továbbra is nagyon jelentős, de a megyei szintű fejlesztési tanácsok a kisodródttak a hálózatokból. A most vizsgált minta alapján jobban kitűnik a települési önkormányzatok nyitottsága, az, hogy a kistérségi és megyei szintek érdekintegrációs szerepe ellenére a közvetlen kapcsolatok továbbra is dominánsak. A felsőoktatás szerepe viszont, mintha visszaszorulóban lenne, ami egyrészt azzal magyarázható, hogy a korábbi vizsgálat a területfejlesztési politikára koncentrált, amelyen belül hangsúlyosabb volt az egyetemi szerepvállalás, mint a régió általános, szektorhoz nem kötődő intézményi környezetében. Ugyanakkor több adat is azt támasztja alá, hogy az

egyetemek inkább szigetek a régióban, semmint egy „tudásgazdaságra épülő tudásrégió”, szervező központjai.

Ha a Rhodes féle policy hálózat modell sajátosságait alapul véve (*Rhodes, 2000*) a három év alatt bekövetkezett változások nem tűnnek érdeminek. A hálózat csak korlátozott részvételt biztosít, amelyben továbbra is a közhatalmi szektor domináns, a civil és gazdasági szereplők, a non-profit szektor a periférián foglal helyet. A hálózat centralizáltságát regionális léptékben a regionális illetékességgel rendelkező fejlesztési intézmények szerepe alapozza meg. Ugyanakkor ehhez az intézményrendszerhez mára sokkal intenzívebben kapcsolódik az önkormányzati szektor, amelyik ezzel önálló integrátori szerepet tölthet be. Ha korlátozott érvényességgel is, de adataink arra is rámutatnak, hogy az önkormányzati szektoron belül erős a kapcsolatrendszer, de vélhetően nem regionális, hanem sokkal kisebb (megyei, kistérségi) területi léptékekben. Az előző szereplőkhöz képest a régiópolitikusok egyéb csoportjai, mint az országgyűlési képviselők, pártpolitikusok nem képesek olyan átfogó és erős integráló szerepet betölteni.

### **A Dél-Dunántúl uniós kapcsolatrendszere**

Az elemzéshez elsősorban a 2003 nyarától megjelenő hivatalos dokumentumokat használtuk fel, interjúkat készítettünk olyan politikusokkal, akik elsősorban a Régiók Bizottsága tagjaiként kapcsolódtak be az uniós döntéshozatalba, továbbá olyan szakemberekkel, akik a regionális fejlesztési intézményrendszerben foglalkoznak nemzetközi kapcsolatokkal.

Mindenképpen fontos kiemelni azt a tényt, hogy a régió már rendelkezik külügyi stratégiával, ezt a területet gondozó munkabizottsággal, és határozott törekvések vannak a megyék közötti regionális koordinációra. Ugyanakkor a kifejezetten regionális összefogást igénylő brüsszeli képviselet kérdésében vagy éppen a Régiók Bizottságában való részvétel tekintetében még nem mutathatóak ki jelentős eredmények.

A Régiók Bizottságába delegáltak felvetették, hogy sajnálatosan kevés befolyása van ennek a közösségi intézménynek. Gondot okoz számukra, hogy nem tudnak megfelelő szakértői bázisra támaszkodni egyik régióban sem. Az előkészítés fázisában nehezen szervezhető meg a konzultáció, a plenáris ülésekre pedig szinte lehetetlen új javaslatot bevinni. Az érdekérvényesítés csak akkor működhet, ha időben sikerül más országokból is a módosításhoz támogatást kapni. Ugyanakkor a szűk regionális érdekek nehezen konkretizálhatók, hiszen a témák többségénél nehéz határt húzni, speciális regionális érdeket azonosítani, hiszen nagyon is hasonló problémával küzdenek a lemaradó régiók. Nem hallgatható el az sem, hogy a

magyar képviselők is eltérő intenzitással vesznek részt a CoR munkájában. A delegáció megállapodása értelmében a póttag aktívan bekapcsolódhat a helyettesítendő tag egyik szakbizottságának munkájába. Az interjúkból azonban az is kiderült, hogy több képviselő nem tartja elsődleges munkájának az uniós szerepvállalást, kevésbé érzékelve e tevékenység hatékonyságát.

A magyar kormány által létrehozott Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselite kormányzati köztisztviselők segítségével látta el a hazai régiók érdekeinek brüsszeli képviseletét. A magyar régiók közül először a Nyugat-dunántúli régió jelent meg Brüsszelben önálló, a kormányzati képviselettől elkülönült képviselettel, majd ennek hatására erősödött fel az a dél-dunántúli nemzetközi-kapcsolati stratégiában már korábban is rögzített célkitűzés, hogy a Dél-Dunántúl is hozza létre brüsszeli képviseletét. Ehhez jó alapul szolgált a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselétének 2005 végén elkezdett átalakítása, amely lehetőséget biztosított arra, hogy a magyar régiók (a regionális fejlesztési ügynökségek egy-egy munkatársát Brüsszelbe kiküldve) is önállóan, de a kormányzati képviselet infrastruktúrájába ágyazottan megvalósítsák közvetlen uniós képviseletüket. A kínálkozó lehetőség azonban egyidejűleg vitákat is gerjesztett a szerkezet kialakítása, illetve a finanszírozás kérdése vonatkozásában.

A régió kiküldöttje 2006 közepétől az Észak-alföldi régió kiküldöttjével egy épületben került elhelyezésre. A szoros kapcsolattartás érdekében a kiküldött kéthavonta itthon is beszámolt a tevékenységéről. A Külügyminisztérium 2007 végéig finanszírozta a brüsszeli tartózkodást. A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács ezt követően úgy döntött, hogy megszünteti az állandó brüsszeli jelenlétet és 2008. január, 1-től a Tanács és Ügynöksége képviseletét havonta egyhetes brüsszeli tartózkodással a korábbi ügynökségi munkatárs látja el. Az indokok zömmel pénzügyiek voltak, de a háttérben vélhetően az is meghúzódott, hogy a képviselet közvetlen eredményeit nehéz felmutatni. Kétségtelen, hogy a brüsszeli regionális irodák virágkora abban az időszakban volt, amikor az Európai Bizottság még lényegesen több saját elosztású forrással rendelkezett, amikor a közvetlen lobbizásnak valóban nagy szerepe volt. Amióta az osztott felelősség elve alapján az elosztási kompetenciák a nemzeti kormányok kezébe kerültek, a brüsszeli irodák missziója jelentősen megváltozott. Kérdés, hogy erre a profilváltásra a magyar képviseletet képesek lesznek-e?

Remélhetően eredménnyel járnak azok a kezdeményezések, amelyek a régiómarketinget szolgálják úgy, hogy a régió önkormányzati szereplőinek nemzetközi kapcsolataiba épülnek be a régiót megismertető rendezvények, kiadványok stb.

A fentiekben bemutatott kezdeményezések arra utalnak, a régió már felismerte az unióval illetve a nemzetközi partnerekkel való kapcsolattartás szükségességét, de hogy ebben mikor alakul ki igazi regionális szerepvállalás, és együttműködés, azt nehéz megjósolni.

### **Régióidentitás a Dél-Dunántúlon a megyei lapok tükrében**

A kutatás egyik eleme arra vállalkozott, hogy a regionalizmus bölcsőjeként számon tartott Dél-dunántúli régió megyei napilapjaiban (Dunántúli Napló, Somogyi Hírlap, Tolnai Népújság) 1998-2006 között megjelenő cikkeket, híreket elemezve feltérképezze, hogy a jól beazonosítható megyei identitás mellett a nevesített orgánusok hordozói-e a regionális identitásnak, illetve kialakultak-e az elmúlt években a regionális nyilvánosság médiacsatornái.

A kutatás megkezdése előtt három hipotézist fogalmaztunk meg:

1. Az idő előre haladtával a régióval, regionalizációval kapcsolatos cikkek száma vélhetően fokozatosan emelkedik, hiszen 2002 után erőteljes kormányzati törekvés (kormányprogram) fogalmazódott meg a közigazgatási középszint regionális átalakításáról, sőt választott régiók létrehozásáról beszélt a kormányzati elit.
2. Azt is feltételeztük, hogy régióépítés mélyülésével a napilapok egyre specializáltabb arculatot mutatnak fel, a politikai, közigazgatási jellegű regionalizációtól kezdve, a regionális gazdasági együttműködésekén át, egészen a regionális civil társadalom kialakulásáig. A regionális témák (politikai, gazdasági, kulturális, közigazgatási, társadalmi stb.) specifikus bemutatása ugyanis azt jelent(het)i, hogy a médiumok nem ad hoc módon találják az aktuális híreket, hanem tudatosan közvetítenek, szelektálnak (pl. különböző rovatok szerint), azaz felméri, hogy kik az aktív szereplői a regionalizációról folyó diskurzusnak.
3. Végül a harmadik hipotézis arra vonatkozott, hogy az előbbi két feltételezés teljesülése esetén a megyei napilapok a regionális identitás egyik elsőszámú hordozói, a regionális tradíció alapjainak különleges letéteményesei lesznek.

Mi szükséges ahhoz, hogy a regionális érdekek valódi artikulációja a felszínre kerüljön, és az ezen alapuló közös társadalmi, politikai, gazdasági cselekvés beinduljon, majd hosszabb távon rögzüljön, és a mindennapi társas kapcsolatok szerves rendezőelvé váljon? Álláspontunk szerint: a régiók belső kohéziója. Ennek a belső kohézióknak egyszerre többféle – egymással összefüggő – alapja van, illetve lehet (Kiss, 2001):

- *A történeti elv:* hosszú múltra visszatekintő, tradicionális területi egységek léte;

- *A homogenitás elve:* a régiót alkotó terek (települések, kistérségek) fontosabb (pl. strukturális, szocio-demográfiai, fejlettségi) jellegzetességeinek hasonlósága, illetve a szomszédos régiók jellemzőitől való különbözőség;
- *A funkcionalitás elve:* a régió egységei (régióközpont és a régió többi része) közötti intenzív, komolyabb konfliktusoktól mentes társadalmi-, gazdasági-, kulturális-, politikai stb. kapcsolati háló kialakítása, üzemeltetése, az erre épülő közös érdekek artikulálása, a zavartalan, tervszerűen működő kooperációk biztosítása.
- *Az identitás elve:* a régió lakosainak – közösségi cselekvésekben is tetten érhető – közösségi tudata.

A régiók intézményesítésében kiemelt szerepe van a regionális identitásnak (*Lukovics, 2004: 220*). Ennek kialakulása nélkül szinte sikertelen a régióépítési folyamat. Célszerű viszont megkülönböztetni a területi egység identitását, az ott élő lakosok identitásától, amit a szakirodalom regionális öntudatnak nevezett el (*Lukovics, 2004: 221*). Ez utóbbi, tehát a regionális öntudat (a tényleges identitás) a civil társadalomban egzisztál, s kollektív formában – pl. bizonyos szereplők (helyi polgárok, gazdasági szereplők, non-profit organizációk, politikusok) regionális aktivitásán keresztül – mutatkozik meg.

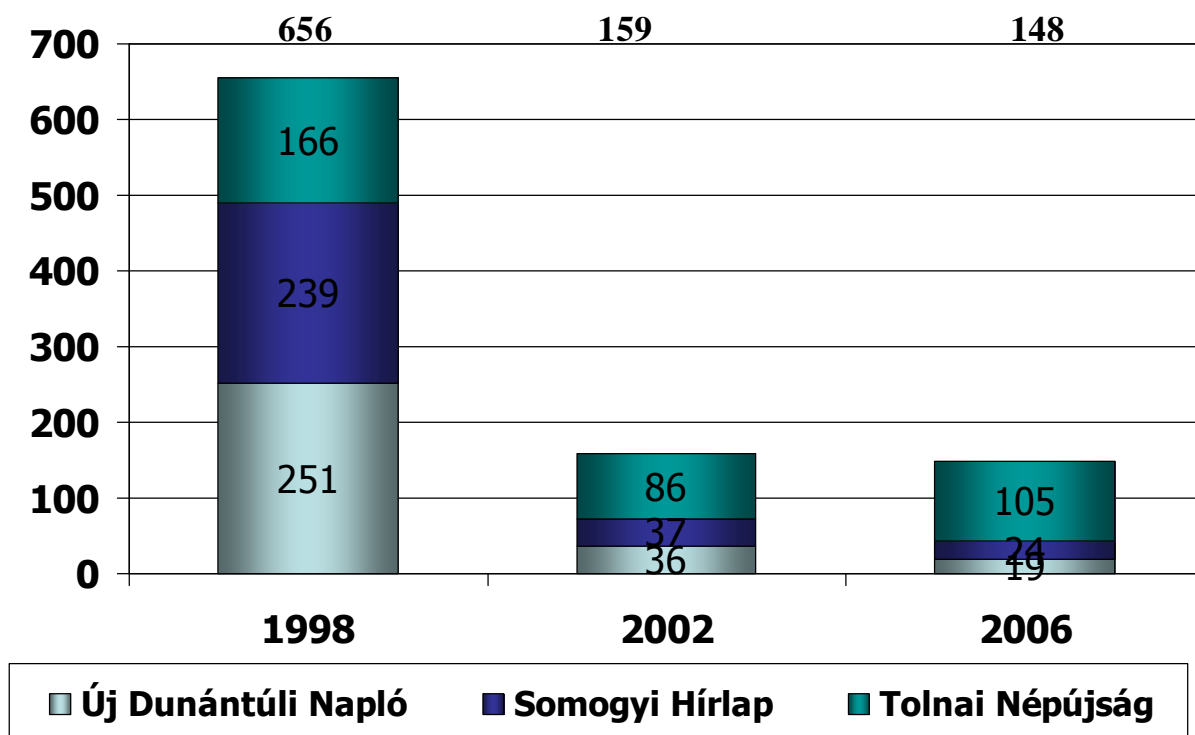
A területi egység identitása viszont egy leírt, ideálisnak tartott identitás, melynek elsődleges feladata, hogy megmutassa, milyenek és miben különböznek az ott lakó polgárok („mi” tudat) a más régióban élő lakosoktól. Ez az, amit a régió polgárai felé kommunikálnak akár az oktatási rendszeren, akár a médiumokon keresztül, ezáltal is formálva a regionális identitást. Mindez azt bizonyítja, hogy a médiakommunikációnak – s azon belül a helyi sajtónak – kitüntetett szerepe van a régióépítési folyamatban, a regionális identitás erősítésében.

A vizsgált sajtóorgánumok közléseiben a régióról folyó diskurzus kialakulásának, illetve átalakulásának folyamatát követtük nyomon. Kutatásunk célja az volt, hogy kimutassuk, kifejlődött-e egyfajta sajátos diskurzus a régió körül, ami azért lényeges, mert a médiában közölt szövegtartalom nemcsak közvetíti a valóságot, hanem ezen túl tapasztalat- és identitásformáló szerepe is van.

Ami a téma előfordulási gyakoriságát illeti, 1998-ban összesen 656 cikk jelent meg a régió témájában, a Dunántúli Napló és a Somogyi Hírlap hasonló megjelenés számát kevéssel múlta alul a Tolnai Népújság. 2002-re a vonatkozó cikkek száma harmadára esett vissza, s a

napilapok közötti megoszlásban is megváltozott a sorrend. A Tolnai Népújság vette át a vezető szerepet a cikkek megjelenési számában, mely kétszerese volt mindkét további megyei napilapnak. Ez a tendencia tovább fokozódott 2006-ban, mikor a három napilap összes megjelenéseinek száma némileg csökkent, viszont a Tolnai Népújság témával foglalkozó cikkeinek aránya ötszöröse lett mind a Dunántúli Naplóban, mind a Somogyi Hírlapban megjelent cikkeknek. A cikkmennyiség csökkenő tendenciája egyértelműen szemlélteti, hogy a regionális identitás médiában történő megjelenítése egyre marginálisabb szerephez jutott.

*A vizsgált cikkek mennyisége 1998–2002 – 2006*



*Forrás:* Dunántúli Napló, Somogyi Hírlap, Tolnai Népújság

Amikor a régió kifejezés előfordulását elemeztük, azt találtuk, hogy a cikkek túlnyomó többsége a régió és a regionális kifejezéseket tartalmazta, az első két vizsgált évben a régió kifejezés került többségbe 55–60%-os arányban, míg 2006-ban a regionális kifejezés kapott nagyobb hányadot 60 százalékos arányával.

A Tolnai Népújság többségében a regionális jelzőt használta, míg a Dunántúli Napló és a Somogyi Hírlap inkább a régió terminust alkalmazta. A regionalizmus kifejezés egyik vizsgált lapban sem jelent meg, a regionalizáció pedig egyetlen alkalommal, 2006-ban, a Tolnai Népújság hasábjain. Ez arra enged következtetni, hogy a regionalizmus mint önjáró, alulról építkező folyamat, – amennyiben egyáltalán van ilyen a Dél-dunántúli régióban –, nem létezik

tudatos, proaktív törekvésként, de a regionalizáció, vagyis a folyamat, ellenkező irányú, felülről strukturáló jellemvonása sem érhető tetten a Dél-Dunántúl regionális gondolkodásában. Vagyis a politika, az állami irányítás kevéssé kapcsolódik szorosan össze a regionális hírekkel, a területfejlesztés sajátos témakörét leszámítva. E mellett persze, kár lenne tagadni, hogy a média, az újságírók a szakterület terminológiájával általában nincsenek tisztában, a különböző terminus technikusokat egyáltalán nem, vagy egymással nem kompatibilis módon használják. Mindez egyrészt arra enged következtetni, hogy a hazai tömegtájékoztató közömbös, nem igényli a tematika korrekt megjelenítését, másrészt arra is, hogy a szakmai és politikai elit sem szánt energiát a fogalmak megfelelő tisztázásra.

A regionális témák közül a *gazdaság és a területfejlesztés* emelkedett ki mind a három vizsgált évben. Ez egyben azt mutatja, hogy a megyei orgánusok – lényegében szerkesztői egyeztetések nélkül is – elsősorban gazdasági, a térség felvirágoztatásával, az uniós regionális források becsatornázásával kapcsolatos híreket közvetítették az olvasók felé. A hírek tehát a regionalizációs folyamat irányának megfelelően felülről, elsősorban a kormányzati szándéktól és anyagi forrásoktól függő régiós nyilvánosság megteremtését szolgálták. A várakozásokkal ellentétben a politika, illetve a közigazgatás és a regionális önkormányzat témakörök aránya jóval alulmaradt a vezető tematikához (gazdaság és területfejlesztés) képest.

A semleges hangvételű cikkek nagy aránya arról tanúskodik, hogy a cikkek jelentős része ismertető, leíró jellegű, amelyhez nem lehet érzelmi viszonyt generálni. A negatív cikkek relatív stagnálása a kritikus reflexió hiányára enged következtetni, ami egyébként egyáltalán nem jellemző a vizsgált napilapokra. A megyei napilapok tudósításaiban a pozitív hangvétel dominanciája mindenesetre azt jelzi, hogy a regionális látótér nyomokban kialakulófélben van. Ugyanakkor a média összességében nem volt képes regionális nyilvánosságot teremteni, döntően amiatt, mert nem igen voltak olyan események és jelenségek, amelyek valóban említésre méltóan regionális léptékűek voltak.

Az empirikus kutatásból nyerhető legfontosabb konklúzió, hogy a vizsgálat megkezdésekor felállított munkahipotézisek nem vagy csak alig igazolódtak vissza. A regionális nyilvánosságról, mint olyanról nem, vagy csak alig beszélhetünk, annak ellenére, hogy a felülről létrehozott regionális intézmények mintáját több gazdasági és egyéb társadalmi intézmény is követi. Ezek az organizációk azonban szinte csak az elnevezésben mutatnak fel regionális jelleget, s legtöbbjük sem a működés, sem a társadalmi beágyazódás okán nem nevezhető regionális jellegű és léptékű „építménynek”.

Bár a regionális szintű intézmények társadalmi beágyazottsága alacsony, ugyanakkor nem zárhatjuk ki, hogy a jövőben a regionális intézmények működésének ismertsége és elismertsége túlnőjön a megyei szinten.

### **Az elit viszonya a regionális reformhoz**

Kérdőíves vizsgálatunk során külön blokkot szenteltünk a regionális reform kérdéskörének. A területi közigazgatást érintő reformelképzelések eddigi kudarcai ugyanis arra utalnak, hogy a végrehajtás támogatása tekintetében nincsenek garanciák.

A válaszokból kiderült, hogy a regionalizáció felülről illetve kívülről kezdeményezett voltával többé-kevésbé mindenki tisztában van. A válaszadók túlnyomó többsége az uniós kapcsolattartás, forrásszerzés szempontját tartja a leginkább fontosnak, ugyanakkor elismerik a regionális hagyományok és kohézió hiányát, s elutasítják a régiós identitás szerepét a megyékhez képest.

Érzelhetően megosztotta viszont a megkérdezetteket a regionális reform tartalmának, lehetséges következményeinek a kérdésköre. Nem volt általánosan elfogadott, hogy a reform végül is a döntések eltávolodását, centralizációt eredményez-e, hozzájárul-e a szolgáltatások javításához, az állami költségek csökkentéséhez stb. Különösen eltérőek voltak a vélemények a régiók határainak és székhelyének a kérdéséről, miközben a régió méretét általában nem tartják túl nagyak, s sokan nem gondolják, hogy vitatható a régió székhelye. Vélhetően a kormányzathoz való viszony alapján értékelték eltérően azt, hogy a regionalizáció ténylegesen képes-e a kormányzati hatalmat korlátozni, s hogy a reform átmeneti zavarokat, bizonytalanságot eredményezhet. Ugyanakkor egyetértés mutatkozott abban, hogy a kistélepek számára inkább hátrányos, fejlesztéspolitikai szempontból viszont előnyös a regionalizáció.

A válaszok meglehetősen egyöntetűen negatívan ítélik meg a kormány teljesítményét a reform végrehajtásával kapcsolatosan, amelyet sokkal inkább a végrehajtható koncepció hiányával, semmint az ellenzék ellenállásával magyaráznak. A regionális reformmal egyetértők (68%) vannak többségben, miközben a megkérdezettek 28%-a utasítja el jellemzően az önkormányzati régiók létrehozását. A magas támogatottság azonban, nem társul a konkrét reformintézkedések pozitív fogadtatásával. Ez mutat a leginkább arra, hogy a regionális reform, „európai”, meglehetősen divatos célját kevesen támadják, de a régiók tartalmát, és a reform módszerét illetően annál kisebb az egyetértés.



*Az állítások elfogadásának statisztikája*  
*(1 – egyáltalán nem ért egyet; 2 – inkább nem ért egyet; 3 – inkább egyetért;*  
*4 – teljesen egyetért)*

	Átlag	Szórás
Az EU-val való kapcsolatok könnyebben szervezhetőek regionális szinten	3,16	0,92
Nincsenek a régióknak hagyományai	3,15	1,06
A reform túl sok átmeneti zavarral, bizonytalansággal jár	3,13	0,86
Nincs a régiókn belül kohézió, összetartás	3,08	0,93
A régióban a döntéshozás távolabb kerül a polgároktól	2,89	1,11
A regionális reform centralizációt eredményez	2,76	1,08
A politikai elit keveset tud a régióról	2,69	1,04
A régió jelentős makro-politikai konfliktusok forrása lehet	2,68	1,04
A régió igazgatási szempontból hatékonyabb közigazgatást eredményez	2,66	1,08
A régióban hatékonyabban szervezhetőek meg a közszolgáltatások	2,64	1,00
A régió olcsóbb közigazgatást jelent	2,49	1,14
A régió fejlesztési problémáit csak ebben a földrajzi léptékben lehet megoldani	2,48	1,00
A régiók létrejötte által kezelhetővé válhatnak a periférikus megyehatár menti problémák	2,45	1,06
A régiók határai vitathatóak	2,35	1,19
A regionális reform esélyt ad a politikai elit frissítésére	2,32	1,10
Vitatott a régió székhelye	2,27	1,27
A kisebb települések jobban megtalálják a régióban a szerepüket és érdekérvényesítési lehetőségeiket	1,97	1,00
A régió mérete miatt jelentős ellensúly a kormányzati hatalommal szemben	1,79	0,86
A régió mérete túl nagy	1,68	0,97
A lakosság jobban azonosul a régióval, mint a megyével	1,47	0,72

Az állapítható meg, hogy a regionális reform elvi támogatottsága viszonylag magas. A regionális elit a legszélesebb intézményi körben általában pozitív módon viszonyul a regionális reformhoz, nyilvánvalóan azt érzékelve, hogy a középszintű irányítás, mint akcióterünk alig értelmezhető. A kapcsolatrendszer jellemzően a közhatalom által intézményesítettek, de az intézmények egymással való kapcsolataik még nem alkotnak összetartozó, belső kohézióval rendelkező rendszert.

Az eredmény egyáltalán nem meglepetés. A regionális reformot körülvevő bizonytalanságok, a kormányzati intézkedések ellentmondásai okán nem várható, hogy a szereplők saját érdekeik és eszközeik bázisán alulról építsenek régiót.

## Összegzés

Kutatásunk feltételezése az volt, hogy több mint tíz évvel a regionalizálás hivatalos programmá válása óta, vélhetően a régió már politikai szintér, amennyiben keretei között közhatalmi döntések születnek, s ezeket a döntéseket, a régió különböző legitimációval rendelkező szereplői hozzák meg. A kutatás eredményeitől azt vártuk, hogy nem csak a jelenlegi helyzetet tudjuk bemutatni, hanem állást foglalhatunk a regionalizálás jövőjét, esélyeit illetően is. A kutatás nem terjedt ki minden fontos kérdésre, úgy véljük azonban, hogy az eredmények lehetőséget adnak bizonyos következtetések levonására, s még inkább további kutatási igények, irányok megalapozására.

Magyarországon a regionalizáció a hátsó ajtón lopakodik a közhatalmi szerkezetbe, e módszer minden hátrányát, ellentmondását magával hozva:

- Az első, a *gazdasági ellentmondás*, mely szerint a régiót éppen a gazdasági versenyképesség vonatkozásában nem mozgósítjuk: Az ország gazdasági szerkezete alapján nehéz lenne állítani, hogy a régiók markáns, összetartozó, belső kohéziót, klaszteresedést mutató térbeli egységek lennének. Meg kell ugyan jegyezni, hogy az erre irányuló kutatások is hiányoznak, mint Rechnitzer János egy konferencián elismerte (*Rechnitzer, 2007*), holott abban már egyetértés mutatkozik, hogy a versenyképesség regionális metszetben is értelmezhető, és gazdaságpolitikai szempontból is kulcsfontosságú lehet (*Horváth, 2006*). Érdekes módon a megyei szintű szerkezetvizsgálatokból lehet indirekt módon következtetni arra, hogy a régiókat alkotó megyék között tapasztalható némi konvergencia (*Czirfusz, 2007*). A többi gazdasági tényezőhöz képest az innovációt érintően több kutatás is folyt az innovációra épülő hálózatok és azok regionális dimenziója kérdéskörében (*Grósz–Rechnitzer, 2005, Csizmadia, 2004*). A „nem regionalista” közgazdászok viszont a hálózatok elemzésében jellemzően nem figyelnek a regionális összefüggésekre (*Kecskés–Kolos, 2007*). Az is igaz, hogy a magyarországi területi elemzések, illetve területfejlesztési dokumentumok hajlamosak éppen a versenyképességi, gazdaságfejlesztési vonatkozásokat elhanyagolni (*Lukovics–Kovács, 2008*). A klaszterek kiépülése az utóbbi időben ugyan felgyorsult, de még mindig kezdetlegesnek tekinthető (*Lukács, 2007*). A belső gazdasági kohézió hiánya ellenére kétségtelen azonban, hogy a rendszerváltást követően különösen növekednek a gazdasági különbségek, markánsan kimutatható a fejlett és fejletlen régiók csoportja,

bár a gazdasági fejlettség inkább tengelyekben, agglomerációkban, centrumokban koncentrálódik (Nagy, 2007). Ez a tény azt is jelenti, hogy *a regionalizálás gazdaságfejlesztésben megjelenő előnyei még nem mérhetőek*, de megkockáztatható az is, hogy az eddigi fejlesztéstámogatási rendszernek sem ez a fókusza. A regionális egyenlőtlenségek kezelése során felértékelődnek a méltányossági szempontok, a gazdaságtámogatási döntések viszont sokszor éppen hozzájárulnak a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez, semmint mérséklő hatást gyakorolnának (Lukovics–Kovács, 2008). Mindez jól látszik a Dél-dunántúli régióban is. Miközben a régió lemaradásának egyik döntő faktora a gazdasági fejletlenség (Hajdú, 2006), alig van nyoma a regionális léptékű gazdaságfejlesztési elképzeléseknek és fejlesztési koalícióknak. Mint láttuk, a döntően közhatalmi szereplők által mozgatott hálózatban a gazdaság képviselői rendszerint a periférián vannak. Azt is láthattuk, hogy a regionális közszolgáltatási rendszerek (energetika, közlekedés stb.) régióépítése sem követi többnyire a mesterségesen kialakított struktúrát.

- A második, *a regionális politikai ellentmondás*, miszerint a régió inkább *veszít, semmint nyer az uniós csatlakozást követően fejlesztéspolitikai szerepéből*. Miközben a regionalizálás döntő, leggyakrabban hangoztatott, a kérdőíves felmérésben is visszaigazolt, motivációja a strukturális alapokhoz való hozzáférés volt, a regionális szint nem kapott jelentős szerepet a források menedzsmentjében. A regionális operatív programok előkészítése ugyan a régióban zajlott, s hozzá is járult a helyi szereplők, főleg a civilek regionális léptékű mozgósításához, de a végső döntést a kormányzat, illetve a nemzeti fejlesztési tervet készítő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hozta meg, s a terv tartalmára erősen rá is nyomta a bélyegét a központtal és Brüsszellel való folyamatos iteráció<sup>2</sup>. A regionális tanácsok mellett működő monitoring bizottság sem rendelkezik ügydöntő hatáskörrel. Kérdőíves felmérésünk jól visszajelezte a regionális politika centralizációs trendjével kapcsolatos csalódottságot. A nemzeti szintű regionális politika mozgástere a csatlakozás óta erőteljesen beszűkült, ami végül is szimbolikussá tette a kormányzat régiók irányában tett forráselosztási decentralizációs gesztusait. A regionális tanácson belül jól érzékelhetőek a központi-helyi konfliktusok, esetenként a párthovatartozást is felülírva. A strukturális alapok ugyan az ország számára óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon- úgy

---

<sup>2</sup> A regionális fejlesztési szervezet döntéshozási mechanizmusát a ROP készítése során egy nemzetközi kutatás keretében elemeztük az OTKA kutatással párhuzamosan. Vö. G-Fors (Governance for sustainability). 6th Framework Programme).

tűnik - mégsem járulnak hozzá az ország hatalmi decentralizációjához, nevezetesen a régiók megerősödéséhez. Érzékelhető a pozícióvesztés a régió nemzetközi kapcsolataiban is, amennyiben a közvetlen brüsszeli képviselet nyújtotta lehetőségeket a mozgástér hiányában, alig lehet használni.

- A harmadik ellentmondás a *közigazgatás megszervezésében* érhető tetten: A kormányzat a sikertelen politikai regionalizációs kísérletet követően került sor meglehetősen szoros előkészülési és végrehajtási határidőkkel az államigazgatás regionalizálására. Kutatásunk azt mutatta, hogy az érintettek körében nem aratott egyértelmű sikert a reform, amelynek természetesen a működés költségeiben, minőségében jelentkező hatását még korai lenne megítélni. Ami viszont egyértelmű, az alkotmányos aggályok mellett, hogy az államigazgatás előreszaladó regionalizálása legfeljebb szigetszerű, a szférára korlátozódó hatásokkal járhat csak, mi több, akár növelheti az egyéb szereplőktől való távolságot, semmint hozzájárulna a regionális kohézióhoz. Nem mondható, hogy látszana a pozitív, integráló hatása a kísérleti régióprogramnak sem<sup>3</sup>. A kezdeti politikusi lelkesedés és kormányzati támogatás után a szereplők pártkötődésének változása gyorsan csökkentette a kormányzati érdeklődést is. Hozzá kell azonban tenni, hogy a kezdeti lelkesedés idején sem volt tapasztalható a szereplők tényleges kilépése a regionális térbe, megyei, vagy megyei jogú városi funkciók átadása a regionális társulásba. E kísérlet kudarca rámutat annak a kezdeti aggálynak a realitására, hogy a régióépítés alulról aligha járhat áttöréssel. Az gyenge, eszköztelen megyék, a városfalaik mögé behúzódó, eladósodó nagyvárosok meglévő kompetenciái és eszközei összeadva sem eredményezhetnek erős régiót.
- A „*bottom up*” *regionalizmus* ellentmondása: Ha a regionalizmus korparancs, s ezt lényegében nagyon sok közszereplő belátja, s ha rendelkezünk regionális szervezeti keretekkel több szférában is, akkor lényegében reális opció a régió alulról építése. Az Ostrom által akcióternek nevezett intézményi struktúra egyik jellemzője, hogy a szereplők között kölcsönös tranzakciók vannak, amelyek a közös szabályok bázisán formálódnak, s ezzel képesek alkalmazkodni a környezet attribútumaihoz. A magyar régiókba telepített intézmények és funkciók azonban nem képesek akcióteret képezni, nem járulnak hozzá fenntartható közpolitikai hálózatok létrejöttéhez, még azokon a területeken sem, ahol az intézményrendszer viszonylag átfogó kompetenciák és források támogatják, mint láttuk a területfejlesztésben. A régiós közintézmények

---

<sup>3</sup> A kísérleti program első szakaszának értékelését ld. Pálné Kovács Ilona (szerk.): IDEA program, 2006.

ugyanis erős központi ellenőrzés, befolyás mellett működnek, a jogállásuk szerint pedig autonóm szereplők régióhoz kötődése gyenge. Bemutattuk, hogy a média nem volt képes regionális nyilvánosságot képezni, s a civil társadalomnak felkínált regionális struktúrák sem tudnak igazi erőt felmutatni egyrészt kapacitáshiány, másrészt a regionális együttműködés erősen kívülről, pénzügyi támogatással generált bázisa okán. Kutatásunk csak nagyon távolról közelítette meg a pártpolitikai szférát, amelynek regionális hálózatosodása kizárólag informális, illetve más szervezeti kereteken keresztül, közvetett. Mindenesetre jól érzékelhető volt a politikai elit viselkedésében a lokalizmus (értve ez alatt a saját városhoz, megyéhez való kötődést) erősebb érvényesülése, illetve az is, hogy éppen a leginkább társadalomintegráló funkciót birtokló országgyűlési képviselők, megyei közgyűlési vezetők nem rendelkeznek olyan nyitott, komplex kapcsolatrendszerrel, mint például a polgármesterek. Feltehető a kérdés, lokális szereplők építhetnek-e regionális struktúrákat? A Dél-Dunántúl mintegy 600 helyi polgármesterének a felfűzése a régóra (például egy célzott támogatási rendszerrel), erősítheti-e a regionális kohéziót? Véleményünk szerint önmagában nem. Sokkal tudatosabb, és komplexebb regionális szervezetépítésre lenne szükség ahhoz, hogy a régió önálló politikai szintéreként funkcionáljon. A helyi szereplők ugyan képesek a körülményekhez alkalmazkodni, a regionális kapillárisokba felszívódni, de élő szövetet a régió csak akkor képezhet, ha felülről és alulról egyaránt támogató mechanizmusok veszik körül. A regionalizáció jövőbeni esélyei vonatkozásában kutatásunk legfőbb tanulsága, hogy tudatos, hosszabb távra megtervezett, több szektorra kiterjedő kormányzati reform kidolgozása és végrehajtása hiányában a részben spontán, részben esetlegesen fejlődő helyi hálózatokból nem építhető működőképes régió.

## Irodalom

- ADAPT, 2001–2003: EU enlargement and multilevel governance 5<sup>th</sup> Framework HPSE-CT-2001-00097 (Leadpartners: Panteion Universtiy-LSE)
- Bércesi F. 2007: A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának és működésének tapasztalatai, különös tekintettel a közigazgatási hivatalokra, *Közigazgatási Szemle*, 11. sz.
- Czirfusz M. 2007: Struktúrák regionális egyenlőtlenségei = *Tér és társadalom*, 1. sz. 69–85. p.
- Coleman, J. 1990: *Foundations of Social Theory*. Harvard University, Boston.
- Csizmadia Z. 2004: *Az innováció hálózati alapú megközelítése*. PDF. Kézirat, MTA RKK.
- Deffner, A.–Konstadakopoulos, D.–Psycharis, Y. (eds.) 2003: *Culture and regional Economic Development in Europe: Cultural, Political and Social Perspectives*. University of Thessaly Press, Volos.
- Emilewicz, J.–Wolek, A. 2002: *Reformers and Politicians*. SEAP–ELISPA, Białystok–Warszawa.
- Grósz A.–Rechnitzer J. (szerk.) 2005: Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon. MTA RKK, Pécs–Győr.
- Hajdú Zoltán (szerk.) 2006: *Dél-Dunántúl*. MTA RKK–Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2006. 480 p.
- Hughes, J.–Sasse, G.–Gordon, C. 2004: *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- Kaiser T.–Ágh A.–Kis-Varga J. 2007 (szerk): *A régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai*. MTA-MEH, Bp.
- Kádár K. (szerk.) 2008. IDEA és valóság. KÖFT, Budapest.
- Kákai L. 2000: Megyei identitás a Dél-Dunántúlon 1994–1998. In: Glatz F. (szerk.) *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés*. Magyarország az ezredfordulón MTA Budapest, 183–208. p.
- Kecskés Zs.–Kolos K. 2007: Vállalati hálózatok – a vállalati és piaci jellemzők hatása = *Társadalom és gazdaság*, 1.sz. 61–75. p.
- Kiss J. P. 2001: *A régió-szerveződés objektív adottságai az Alföldön* (kézirat), 31. p.
- Letenyei, L. (szerk.) 2005: *Településkutatás*. L'Harmattan-Ráció Kiadó, Budapest.
- Lukács, G. S. 2007: Regionális zöldenergia klaszter. Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös.
- Lukovics M. 2004: A regionális identitás szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben. In: Czagány L.–Garai L (szerk): *A szociális identitás, az információ és a piac*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, 214–228. p.
- Lukovics M.–Kovács P. 2008: Eljárás a területi versenyképesség mérésére = *Területi Statisztika*, 3. sz. 245–264. p.
- Nagy G. 2007: Divergencia vagy konvergencia- az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel = *Tér és Társadalom*, 1. sz. 35–53. p.
- Pálné Kovács I. 2000: Térszervezési stratégiák Magyarországon. In: Glatz F. (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés* (megye, régió, kistérség). MTA, Budapest, 29–57. p.
- Pálné Kovács I. 2005: A magyar közigazgatási reformkoncepció és a területfejlesztés intézményrendszerének összehangolása. In: Inotai A. (szerk.): *EU-Tanulmányok*, IV. kötet. Budapest.
- Paraskevopoulos, Ch.–Getimis, P.–Rees, N. (eds.), 2006: *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ashgate, Burlington.
- Pickvance, C. G. 1997: Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach = *Government and Policy*, No. 2. 129–143. p.

- Rechnitzer J. 2007: A régiók gazdasági kohéziója c. előadás a Régiók félúton c. konferencián, Pécs, MTA RKK.
- Rhodes, R.A.W (ed.) 2000: *Transforming British Government* vol.1. Changing Institutions Houndmills, Macmillan.
- Surazska, W.–Bucek, J.–Malikova, L.–Danek, P. 1997: Towards regional government in Central Europe: territorial restructuring of postcommunist regimes = *Environment and Planning C: Government and Policy*, No. 4. 437–463. p.
- Szabó L. 2007: A megye és a régió dilemmái a közigazgatásban. *Comitatus*, 10. sz. 12–19. p.
- Szabó-Kovács B. 2006: A régió politikai megszerveződésének néhány sajátossága. In. Hajdú Z. (szerk.): *A Kárpát-medence régiói: Dél-Dunántúl* MTA RKK-Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 407–428. p.
- Virágh R. 2003: Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció, IDEA [www.idea.hu](http://www.idea.hu)

